

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang Masalah

Pelayanan publik (*public service*) merupakan salah satu perwujudan dari fungsi pada aparatur negara sebagai abdi masyarakat, pelayanan publik dimaksudkan untuk mensejahterahkan masyarakat atau warga negara. Pelayanan publik yang profesional, itu artinya pelayanan publik yang bercirikan oleh adanya akuntabilitas dan responsibilitas dari pemberi layanan (aparatur pemerintah).

Setiap manusia pada dasarnya membutuhkan pelayanan, dapat dikatakan bahwa pelayanan tidak dapat dipisahkan dengan kehidupan manusia. Masyarakat setiap waktunya selalu menuntut pelayanan publik yang berkualitas dari para birokrat, meskipun tuntutan tersebut sering tidak sesuai dengan harapan karena secara empiris pelayanan publik yang terjadi selama ini masih berbelit-belit, lambat, mahal dan membuat lelah para masyarakat yang melakukan pelayanan.

Reformasi dalam pelayanan publik saat ini diperlukan dengan mendudukkan pelayanan dan yang dilayani pada pengertian yang sesungguhnya. Pelayanan yang seharusnya ditujukan untuk masyarakat umum, namun terkadang sebaliknya pelayanan masyarakat terhadap negara, karena pada hakikatnya negara ini berdiri untuk kepentingan masyarakat umum. Artinya birokrat seharusnya memberikan pelayanan yang terbaik untuk masyarakat, dalam hal ini pelayanan yang diberikan oleh para birokrat adalah tidak memaanang sdiapa yang dilayaninya apakah itu masyarakat biasa atau dari kalangan masyarakat birokrat itu sendiri agar tidak ada

sikap diskriminasi, dan melayani dengan tepat waktu yang telah ditentukan sehingga masyarakat tidak menunggu lama atas pelayanan yang diinginkan.

Peningkatan serta tuntutan yang masyarakat inginkan pada pelayanan publik (*Publik Service*) yang efektif dan efisien serta memuaskan dari para pegawai pemerintahan sebagai pelayan publik semakin populer. Hal ini terjadi karena perkembangan kebutuhan, keinginan serta harapan para masyarakat yang selalu terus bertambah, yang masyarakat sebagai subjek dari layanan merasakan pelayanan yang masih berbelit-belit dan beresiko karena rantai birokrat yang begitu panjang.

Salah satu fungsi yang harus dilakukan oleh pemerintah adalah fungsi pelayanan publik atau fungsi pelayanan masyarakat berkaitan dengan pelaksanaan dan tugas-tugas umum pemerintahan yang salah satunya adalah sistem kependudukan yang pada dalam pelaksanaan banyak bersinggungan dengan hak sipil dan hak perdata penduduk.

Pemerintahan Kabupaten Bandung selaku pelaksana pembangunan daerah khususnya pada Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kabupaten Bandung melaksanakan administrasi kependudukan yang diantara salah satunya yaitu pembuatan dan penerbitan Kartu Keluarga (KK). Kartu keluarga akan ikut menentukan nasib masyarakat dikemudian hari. Misalnya, jika membuat kartu tanda penduduk perlu melampirkannya, apabila meneruskan sekolah dan mencari beasiswa kartu keluarga itu dibutuhkan, hingga ingin mendapatkan asuransi

kesehatan dan membuat jaminan kesehatan kartu keluarga sangat dibutuhkan sebagai data penunjang.

Kartu keluarga merupakan kartu identitas keluarga yang memuat data tentang nama, susunan dan hubungan keluarga serta identitas anggota keluarga. Setiap keluarga hanya memiliki satu KK dan setiap penduduk dicatat hanya pada satu KK. Pada Peraturan Daerah Kabupaten Bandung No 1 Tahun 2010 Kartu Keluarga diterbitkan dan ditandatangani oleh Kepala Instansi pelaksana yang diberikan kepada penduduk Warga Negara Indonesia dan Orang Asing yang memiliki izin tinggal tetap, dan perubahan susunan keluarga dalam kartu keluarga wajib dilaporkan kepada Instansi Pelaksana selambat-lambatnya 30 (tiga puluh) hari sejak terjadinya perubahan.

Namun pada faktanya, masih ada masyarakat yang belum memiliki Kartu Keluarga dari data diperoleh diantaranya terdapat beberapa kecamatan jumlah yang wajib memiliki Kartu Keluarga seperti: Baleendah (total wajib memiliki KK: 81,972. Memiliki: 14,797. Rasio Kepemilikan: 18,05%), Rancaekek (total wajib memiliki KK: 64,051. Memiliki: 27,318. Rasio Kepemilikan: 42,65%), Ciparay (total wajib memiliki KK: 60,309. Memiliki: 32,062. Rasio Kepemilikan: 53,16%). Hal ini menunjukkan bahwa masih adanya masyarakat yang belum memiliki Kartu Keluarga (KK).

Masalah yang terjadi dengan melihat dengan luasnya wilayah Kabupaten Bandung masih banyak masyarakat atau kepala keluarga di kecamatan yang terpencil yang belum memiliki kartu keluarga sebagai identitasnya. Dengan alasan dalam pembuatannya masih rumit dan berbelit dari satu meja ke meja yang lain.

Sehingga mengurungkan niat kepala keluarga untuk tidak atau belum memiliki dan membuat kartu keluarga, terjadi pula akan kurang pahaman masyarakat terhadap persyaratan serta prosedur dalam pembuatan kartu keluarga, yang mana harus ada surat pengantar yang dilampirkan dari RT/RW setempat hingga ke kelurahan dengan mengisi berbagai formulir yang disediakan hingga berakhirnya dikecamatan yang melihat kelengkapan hingga data masuk ke dinas lalu di proses. Hal ini cukup memakan waktu yang dalam proses pembuatan kartu keluarga.

Perbedaan sikap pelayanan secara normatif dengan sikap pelayanan secara faktual yang dilakukan oleh aparat birokrasi terungkap dari banyaknya keluhan yang dirasakan oleh masyarakat pengguna jasa pada saat menerima pelayanan. Pengamatan yang dilakukan dilapangan menunjukkan adanya kecendrungan diskriminasi yang sangat mencolok dalam memberikan pelayanan. Realitas pelayanan menunjukkan bahwa aparat birokrasi dalam kenyataannya melakukan perbedaan pelayanan terhadap masyarakat pengguna jasa. Perbedaan pelayanan tersebut didasarkan atas beberapa hal, antara lain, karena faktor tinggi rendahnya status sosial ekonomi, kedekatan hubungan sosial dengan aparat, penampilan fisik pengguna jasa, etnik, afiliasi politik, afiliasi sosial kemasyarakatan, dan tingkat intelektualitas masyarakat.

Menurut Agus Dwiyanto (2011:84), “membengkaknya jumlah pengguna calo dalam pelayanan publik sebenarnya menunjukkan bahwa sistem pelayanan publik tidak berpihak secara wajar. Penyebab utamanya adalah adanya ketidakmampuan yang sering dihadapi oleh warga pengguna layanan birokrasi pemerintah terutama menyangkut waktu, biaya cara pelayanan.”

Membicarakan masalah pelayanan publik tidak akan ada habisnya, masalah muncul karena Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kabupaten Bandung ingin terwujudnya tertib administrasi namun dalam kenyataannya masih banyak masyarakat yang wajib memiliki Kartu Keluarga belum mencapai rasio penduduk, ini terlihat bahwa pelayanan belum optimal, selain itu dalam proses pembuatan kartu keluarga dinyatakan bahwa tidak ada pembiayaan dalam prosedurnya, namun hal yang terjadi dilapangan masih terlihat adanya penyelewengan dalam pelaksanaan proses tersebut karena masyarakat ingin penerbitan kartu keluarganya lancar dan cepat. Hal ini tentunya tidak baik, namun dengan adanya teknologi yang dapat digunakan untuk mempermudah dan memperlancar proses pelayanan. Saat ini teknologi sudah meluas fungsinya, sehingga dapat memudahkan proses pelayanan pembuatan kartu keluarga secara *online* yaitu *electronic government*.

Pembuatan KK merupakan hal yang paling utama dan penting bagi masyarakat, karena bagian dari tanda atau identitas seseorang sehingga membuat banyak masyarakat yang melakukan pelayanan pembuatan kartu keluarga tersebut untuk kepentingan yang bersangkutan dengan kehidupannya misalnya membuat jaminan asuransi kesehatan menggunakan data kartu keluarga. Tingginya intensitas pembuat layanan kartu keluarga tersebut di Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil yang dilakukan oleh masyarakat membuat ruangan di dinas tersebut selalu dipenuhi masyarakat, namun yang menjadi permasalahannya adalah ruangan yang begitu kecil dan tidak bisa menampung para masyarakat yang datang ke dinas tersebut serta sarana yang diberikan untuk masyarakat masih

kurang seperti ruang tunggu untuk masyarakat yang datang sehingga membuat masyarakat yang tidak masuk ke ruangan tersebut menunggu duduk diluar dan saling tidak beraturan. Dari situasi ini terlihat masyarakat tidak terlayani dengan baik oleh Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kabupaten Bandung.

Selain itu peneliti juga menemukan rendahnya kualitas pelayanan pada Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kabupaten Bandung, tidak adanya ketepatan waktu atas pelayanan yang dijanjikan hal ini peneliti melihat secara langsung. Kemudian peneliti juga mengamati bahwa pada Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kabupaten Bandung terdapat kurangnya Sumber Daya Manusia atau pegawai, dimana pegawai yang bertugas dalam memasukkan data Kartu Keluarga kedalam computer untuk proses lebih lanjutnya hanya berjumlah empat orang, jumlah ini dianggap minim karena tugas yang cukup banyak yaitu menerima permohonan Kartu Keluarga, melakukan pengoreksian dan menyusun dokumen yang dilampirkan dalam permohonan Kartu Keluarga serta melakukan pembukuan. Mereka juga bertugas memberikan penjelasan kepada masyarakat mengenai persyaratan Kartu Keluarga.

Selanjutnya pada Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kabupaten Bandung ditemukan juga kurangnya peralatan dan perlengkapan yang dimiliki untuk mendukung proses pelayanan, dapat dilihat berdasarkan data sebagai berikut: jumlah peralatan untuk mendukung proses pelayanan seperti computer hanya berjumlah 5 unit. Kemudian printer 1 unit dan tidak adanya lemari untuk penyimpanan berkas atau arsip-arsip yang ada.

Masalah lain pada Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kabupaten Bandung kurangnya disiplin serta tanggung jawabnya sebagai pegawai, misalnya beberapa pegawai yang sering datang tidak tepat waktu dan pulang sebelum waktu yang ditetapkan yang membuat kurangnya tenaga pegawai pada saat itu sehingga masyarakat yang selalu berdatangan membuat kartu keluarga khususnya akan sedikit terlambat kepengurusannya atau kurang terlayani dengan baik, karena kekurangan tenaga pegawai yang mengerjakan kepengurusan tersebut. Kurang optimalnya para pegawai memberikan pelayanan kepada masyarakat, tercermin masih kurangnya kinerja sumber daya manusia aparatur di dinas tersebut. Hal lainnya kurang informasi yang faktual dan sosialisasi serta penyuluhan yang belum merata, sehingga jumlah dari rasio penduduk belum sampai pada kepala keluarga yang wajib memiliki kartu keluarga.

Berdasarkan hasil penjajagan sementara yang peneliti lakukan di Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kabupaten Bandung ditemukan bahwa ada beberapa masalah yang timbul, dan peneliti menggunakan beberapa indikator menurut (Sinambela, 2011: 5), yaitu :

1. Peraturan dan prosedur pelayanan pembuatan Kartu Keluarga.

Pemberian informasi belum merata dan belum semua mengetahui akan persyaratan untuk mengurus pembuatan Kartu Keluarga, kurangnya sosialisasi menimbulkan masyarakat tidak menyadari pentingnya memiliki dan membuat Kartu Keluarga, sehingga masih banyak penduduk Kabupaten Bandung yang belum membuat dan memiliki Kartu Keluarga.

2. Keterbukaan proses penyelenggaraan pelayanan pembuatan Kartu Keluarga.

Terkait proses penyelenggaraan sudah transparan, tetapi tidak semua sudah transparan, karena data-data yang masyarakat miliki itu privasi tidak dapat untuk dipublikasikan, juga masyarakat dapat mengetahui informasi dari website resmi Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kabupaten Bandung. Keberadaan website belum bisa membantu masyarakat dalam transparannya penyelenggaraan, karena sebagian banyak masyarakat belum mengetahui adanya website serta masih kurangnya pengetahuan internet serta website, walaupun isi website tersebut berupa informasi serta persyaratan juga alur proses namun menjadikan hal ini timbul kekecewaan bagi masyarakat Kabupaten Bandung yang belum memahami internet dan harus tetap mendatangi Disdukcapil untuk mendapatkan layanan.

Berdasarkan latar belakang yang telah dipaparkan diatas, maka penulis mengambil judul penelitian/skirpsi **“Kualitas Pelayanan Pembuatan Kartu Keluarga Pada Dinas Kependudukan Dan Catatan Sipil Kabupaten Bandung”**

1.2. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian permasalahan yang telah ada pada latar belakang di atas, maka untuk mempermudah arah dan proses pembahasan peneliti merumuskan masalah, yaitu:

1. Bagaimana transparansi Pelayanan Pembuatan Kartu Keluarga Pada Dinas Kependudukan Dan Catatan Sipil Kabupaten Bandung
2. Bagaimana akuntabilitas Pelayanan Pembuatan Kartu Keluarga Pada Dinas Kependudukan Dan Catatan Sipil Kabupaten Bandung
3. Bagaimana kondisional Pelayanan Pembuatan Kartu Keluarga Pada Dinas Kependudukan Dan Catatan Sipil Kabupaten Bandung
4. Bagaimana partisipatif Pelayanan Pembuatan Kartu Keluarga Pada Dinas Kependudukan Dan Catatan Sipil Kabupaten Bandung
5. Bagaimana kesamaan hak Pelayanan Pembuatan Kartu Keluarga Pada Dinas Kependudukan Dan Catatan Sipil Kabupaten Bandung
6. Bagaimana keseimbangan hak dan kewajiban Pelayanan Pembuatan Kartu Keluarga Pada Dinas Kependudukan Dan Catatan Sipil Kabupaten Bandung

1.3. Fokus Penelitian

Fokus penelitian adalah mendeskripsikan dan menganalisis kualitas pelayanan pembuatan Kartu Keluarga pada Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kabupaten Bandung.

1.4. Tujuan Dan Kegunaan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah di atas, maksud penelitian yang penulis lakukan, bertujuan untuk memperoleh data dan informasi mengenai Bagaimana Kualitas Pelayanan Administrasi Kependudukan Di Dinas Kependudukan Dan

Catatan Sipil Kabupaten Bandung. Adapun tujuan yang ingin dicapai adalah sebagai berikut:

1.4.1. Tujuan Penelitian

Untuk mengetahui “Kualitas Pelayanan Pembuatan Kartu Keluarga Pada Dinas Kependudukan Dan Catatan Sipil Kabupaten Bandung”.

1.4.2. Kegunaan Penelitian

Kegunaan yang diperoleh dari penelitian yang dilakukan oleh peneliti diharapkan untuk menambah wawasan dan bermanfaat bagi semua pihak yaitu diantaranya sebagai berikut :

1. Kegunaan Bagi Peneliti

Kegunaan meneliti masalah kualitas pelayanan pembuatan kartu keluarga ini peneliti yaitu melatih kemandirian dan dapat memiliki rasa tanggung jawab dalam mengerjakan dan meneliti suatu masalah. Selain itu juga memberikan gambaran praktis bagi peneliti berkaitan pelayanan serta peneliti pun dapat mengetahui Kualitas Pelayanan Pembuatan Kartu Keluarga Pada Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kabupaten Bandung.

2. Kegunaan Teoritis

Kegunaan teoritis dalam penelitian ini untuk mengembangkan teori-teori yang peneliti gunakan serta berguna untuk penelitian

selanjutnya sebagai kontribusi yang positif bagi perkembangan ilmu pemerintahan khususnya mengenai Pelayanan Pembuatan Kartu Keluarga Pada Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kabupaten Bandung.

3. Kegunaan Praktis (Aspek Guna Laksana)

Hasil penelitian ini dapat memberikan manfaat bagi Kabupaten Bandung maupun Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kabupaten Bandung sebagai suatu bahan masukan dan bahan pertimbangan untuk memecahkan masalah yang dihadapi dalam pelayanan pembuatan kartu keluarga Pada Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kabupaten Bandung.